

### Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge

Proske, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Proske, M. (2010). Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge. In C. Breu (Hrsg.), *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 12, Demographischer Wandel und Raumentwicklung in Bayern* (S. 45-69). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-355814>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Matthias Proske*

## **Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge**

S. 45 bis 69

Aus:

Christian Breu (Hrsg.)

## **Demographischer Wandel und Raumentwicklung in Bayern**

Arbeitsmaterial der ARL 356

Hannover 2010

Matthias Proske

## Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge

### Gliederung

- 1 Ziel des Beitrags
- 2 Daseinsvorsorge unter Druck
- 3 Wandel der Daseinsvorsorge
  - 3.1 Vom Modell der Erfüllungsverantwortung hin ...
  - 3.2 ... zum Modell der Gewährleistungsverantwortung
- 4 Leistungen der Daseinsvorsorge – was gehört dazu?
  - 4.1 Daseinsvorsorgeaufgaben des Freistaats
  - 4.2 Daseinsvorsorgeaufgaben der Landkreise
  - 4.3 Kommunale Daseinsvorsorge
- 5 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge
  - 5.1 Änderungen der Nachfragesituation
    - 5.1.1 Quantitative Auswirkungen durch den Bevölkerungsrückgang
    - 5.1.2 Qualitative Auswirkungen durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur
  - 5.2 Herausforderungen an die bayerische Daseinsvorsorge der Zukunft

### Literatur

#### 1 Ziel des Beitrags

Dass die Leistungen der Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demographischen Wandels unter teilweise enormen Anpassungsdruck geraten werden, gilt in der raumwissenschaftlichen Literatur als unbestritten (z. B. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005; Winkel 2008: 41-47; Gutsche/Fahrenkrug/Melzer/Schiller 2008: 127-140). Doch welche Leistungen zur Daseinsvorsorge zu zählen und welche Leistungen damit sowohl für die Raumordnung im Hinblick auf das Postulat „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als auch für die bezüglich deren Erbringung in der Verantwortung stehenden Träger im Freistaat Bayern von besonderer Bedeutung sind, ist bislang nicht hinreichend erörtert.

Der vorliegende Beitrag liefert zunächst einen Überblick über die Genese des Daseinsvorsorgebegriffs sowie über die Ausgangslage, die sich aufgrund eines geänderten Staatsverständnisses und weiterer äußerer Einflüsse für die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge ergibt. Aus diesem Überblick lässt sich ein Ansatz zur Definition eines „Kerns“ der Leistungen der Daseinsvorsorge entwickeln. Für die bayerische

Raumentwicklung ist dabei von besonderem Interesse, welche Träger in Bayern für deren Erbringung in der Verantwortung stehen. Denn diese Träger sind es, die im Hinblick auf die durch den demographischen Wandel verursachten Anpassungserfordernisse anhand der örtlichen Ausgangssituation konkret über Maßnahmen zu entscheiden haben.

Für den o. g. „Kern“ der Daseinsvorsorge werden in diesem Beitrag – soweit ersichtlich – die wesentlichen Auswirkungen des demographischen Wandels aufgezeigt. Dabei ist es nicht Anspruch, die Auswirkungen für die einzelnen Sektoren erschöpfend darzustellen. Die weiteren Beiträge in diesem Band gehen teilweise sehr viel konkreter auf die Konsequenzen des demographischen Wandels für die einzelnen Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge ein.

## 2 Daseinsvorsorge unter Druck

Um eines vorwegzunehmen: Darüber, was Daseinsvorsorge ist und was sie umfasst, gibt es divergierende Auffassungen. Dementsprechend ist eine Definition des Begriffs anhand der Literatur nicht ohne Weiteres in abschließender Weise möglich. Die Schwierigkeit liegt dabei darin, dass der Begriff gleichzeitig gesellschaftstheoretische, wirtschaftspolitische, staats- und rechtstheoretische sowie politische Bedeutung besitzt (Scheidemann 1991: 17 ff.). Auch die Tragweite des Begriffs ist nicht eindeutig. Obwohl i. d. R. im Zusammenhang mit bürgerorientierten Dienstleistungen gebraucht, findet er – wenngleich nur selten – auch im Rahmen der Altersvorsorge (Grüll 1962: 19) und der sozialen Sicherungssysteme (Kingreen 2002: 96) oder sogar im Kontext des gesamten öffentlichen Diensts (Miegel 2003: 28) Verwendung.

Dabei ist der Begriff der Daseinsvorsorge ein spezifisch deutscher und wurde bereits vor dem Zweiten Weltkrieg durch Ernst Forsthoff begründet (Hellermann 2001a: 434; Bocklet 2001: 12). Er hat sich trotz aller wiederkehrenden Kritik und der Vorschläge, ihn durch die im europäischen Kontext verwendeten Begriffe der *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse* und der *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* zu ersetzen, in Deutschland etabliert. In der ursprünglichen Definition wurden unter den Leistungen der Daseinsvorsorge diejenigen Veranstaltungen verstanden, welche zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses getroffen werden (Forsthoff 1938: 6).<sup>1</sup> Heute zählt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007: 2) zur Daseinsvorsorge all jene Güter und Dienstleistungen, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht; das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung betont dabei die Rolle des öffentlichen Sektors, nachdem die Gewährleistung der Daseinsvorsorge eine Grundaufgabe der öffentlichen Hand sei. Dazu gehörten wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitische Leistungen, die mit Hilfe staatlicher Mittel erbracht werden (BMVBS o. J.). Die Leistungen und Angebote der Daseinsvorsorge gelten hiernach sowohl für die Bevölkerung als Voraussetzung zur Ausübung von Grunddaseinsfunktionen (wie Arbeiten, Wohnen und Mobilität) als auch für die Wirtschaft als Voraussetzung für Produktion und Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen.

Die Betonung der Rolle der öffentlichen Hand kommt nicht von ungefähr: Der öffentliche Sektor hat in Deutschland im europäischen Vergleich einen großen Anteil an der Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen, innerhalb dessen die Kommunen als Träger wiederum eine gewichtige Position einnehmen (Hellermann 2001b: 82). Diese Konstellation ist zweifelsohne sowohl auf die Ausweitung der öffentlich organisierten Daseinsvorsorge während der wohlfahrtsstaatlichen Ausbauphase als auch auf das im Grundge-

<sup>1</sup> Vgl. kritisch hierzu Reusch (1970: 11)

setz verankerte Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und dem hieraus resultierenden Vorrang der Kommunen bei der Erbringung der Daseinsvorsorge in bestimmten nicht-hoheitlichen Bereichen zurückzuführen. Auch heute noch werden Leistungen der Daseinsvorsorge überwiegend im Rahmen öffentlicher, vor allem kommunaler Angebotsmonopole erbracht, die rechtlich vor Wettbewerb geschützt sind (Einig 2008: 18).

Doch die Daseinsvorsorge gerät zunehmend unter erheblichen Anpassungsdruck – und dies gleich in mehrfacher Hinsicht. Zahlreiche öffentliche Träger stehen aufgrund ihrer fiskalischen Lage trotz der zuletzt wieder steigenden Einnahmen teilweise unter erheblichen Konsolidierungszwängen.<sup>2</sup> Diese finanzielle Zwangslage wird noch dadurch verschärft, dass die in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg errichtete Infrastruktur zwischenzeitlich in die Jahre gekommen und teilweise sanierungsbedürftig geworden ist; allein der kommunale Investitionsbedarf wird für die Jahre 2006 bis 2020 auf jährlich 47 Mrd. Euro geschätzt – Tendenz steigend. Im Jahr 2005 lag dieser noch bei ohnehin beachtlichen 40 Mrd. Euro (Bracher/Grabow/Schneider et al. 2008).

Daneben greift auch das europäische Recht immer stärker in die Daseinsvorsorge ein. Augenscheinlich wird dies neben dem europäischen Wettbewerbsrecht insbesondere anhand des europäischen Beihilferechts, wonach interne Querfinanzierungen von kommunalen Unternehmen zur Aufrechterhaltung ihrer defizitären Leistungsbereiche rechtlich zumindest bedenklich erscheinen. Infolge des zunehmenden Einflusses des europäischen Rechts werden daher weitläufig Dienstleistungen privatisiert und Märkte liberalisiert. Dabei trifft es auch Sektoren, die noch vor nicht allzu langer Zeit als klassischer öffentlicher Aufgabenbereich galten; Post, Energieversorgungsunternehmen und die Bahn sind eindrucksvolle Beispiele. In letzter Konsequenz führt die zunehmende Orientierung an der Wirtschaftlichkeit dazu, dass verlustbringende Dienste in der Fläche entweder stark ausgedünnt oder sogar ganz eingestellt werden.

Hinzu tritt in diesem Zusammenhang der grundlegende Trend zu einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft als Ergebnis der Doppelwirkung aus niedrigen Geburtenzahlen einerseits und steigender Lebenserwartung andererseits. Dass aufgrund dieses demographischen Wandels ein steigender Handlungsdruck für die Träger der Daseinsvorsorge erwächst, liegt auf der Hand: So nimmt infolge des quantitativen Bevölkerungsrückgangs die Anzahl der potenziellen Nutzer ebenso ab als sich infolge der Alterung die Nachfrage nach jugendorientierten Infrastrukturangeboten (z. B. Schulen) abschwächen und die Nachfrage nach altenbezogenen Infrastrukturangeboten (z. B. Pflegeeinrichtungen) erhöhen wird. Dramatische Ausmaße kann diese Entwicklung in dünn besiedelten Regionen mit geringer Bevölkerungsdynamik annehmen. Diese Erkenntnis gilt in der Literatur als unbestritten (Kocks 2003: III; Thum/Fester/Kappeler/Seitz 2005: 172; Müller 2004: 5 ff.; Wirth/Bose 2007). Von dieser Entwicklung sind alle Bundesländer mehr oder weniger stark betroffen. Auch wenn sich dieser Anpassungsdruck aufgrund der günstigeren demographischen Ausgangssituation im Freistaat Bayern (vgl. Beitrag Koch in diesem Band) insgesamt voraussichtlich nicht so extrem wie beispielsweise in den neuen Bundesländern manifestieren und aufgrund der anhaltenden Wanderungsgewinne auch zeitversetzt einsetzen dürfte, so werden auch hier die demographischen Entwicklungen zu einschneidenden Veränderungen bei der Daseinsvorsorge führen. Insbesondere aufgrund der hohen Heterogenität der Bevölkerungsentwicklung und -verteilung in Bayern stehen einige Teilräume Bayerns (v. a. diejenigen mit niedriger Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsdynamik) heute schon vor gravierenden Anpassungserfordernissen der Daseinsvorsorge (Beckstein 2005: 20).

---

<sup>2</sup> Vgl.: Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Nr. 29 vom 01.07.2008, auf: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

### 3 Wandel der Daseinsvorsorge

#### 3.1 Vom Modell der Erfüllungsverantwortung hin ...

Die Konzeption der Daseinsvorsorge von Forsthoff sah im Zusammenhang mit der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge eine starke Stellung des Staates vor, wenngleich Forsthoff eine vollständige Verstaatlichung in der Form einer öffentlich-rechtlichen Organisation ihrer selbst nicht forderte. Man spricht vor dem Hintergrund des Staates in der Verantwortung auch vom Erfüllungsstaat (Held 2001: 66), von der Erfüllungsverantwortung des Staates (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005: 13; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007: 2) oder auch von der Leistungsverwaltung (Gröttrup 1976)<sup>3</sup>, da der Staat die Leistungen der Daseinsvorsorge meist in eigener Regie erbringt. Diese Form der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung ist in der Bundesrepublik nach ihrer Gründung und v. a. nach dem Eintreten des wirtschaftlichen Erfolgs und der steigenden Einnahmen des Staates als sinnvoll angesehen worden. Die in der Literatur häufige pleonastische Verwendung des Begriffs der *öffentlichen Daseinsvorsorge* bzw. deren Betonung verdeutlicht dies (Mensch 2003; Müller 2004: 5).

Während dieser Zeit waren Überlegungen zur Privatisierung verschiedener Bereiche der Daseinsvorsorge noch nicht weit gediehen. Zudem stand einer Privatisierung – auch wenn offensichtlich bereits Interesse der Privatwirtschaft an der Übernahme von lukrativen Versorgungsunternehmen bestanden hatte (Forsthoff 1958: 15) – noch die Auffassung entgegen, dass die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge per se eine hoheitliche Aufgabe sei und in vollem Umfang beim Staat verbleiben müsse. Forsthoff warnte 1958 auch eindringlich vor einer Zerteilung der Einheit der Daseinsvorsorge und bezeichnete diese Einheit als *praktisches Gebot* (Forsthoff 1958: 14). Einen Vorteil eines gesamten Verbleibs bei der öffentlichen Hand sah man v. a. darin, dass die Dienste der Daseinsvorsorge den sozialen Bedürfnissen aufgrund der Möglichkeit eines interferierenden finanziellen Ausgleichs zwischen prosperierenden und defizitären Bereichen der Daseinsvorsorge flexibel angepasst werden könnten.<sup>4</sup>

Diskussionen gab es lediglich über die Frage, ob entweder der Staat (Bund oder Länder) oder aber die Kommunen in der Leistungsverantwortung stünden und welchen Rechts sie sich bei der Organisation der Leistungserbringung bedienen sollten. Zwar wurden schon damals neben den öffentlich-rechtlichen auch privatrechtliche Handlungsformen für die Organisation der Leistungserbringung für möglich gehalten, die Trägerschaft blieb in jedem Fall aber öffentlich. Die privatrechtlichen Organisationsformen erfreuten sich über die Jahre hinweg allerdings zunehmender Beliebtheit. In diesem Zusammenhang wird sogar von einer *Flucht ins Privatrecht* gesprochen (Rüfner 1967: 254). Von Liberalisierung, Deregulierung und einer ersten *Privatisierungswelle* (Knauff 2004: 55) war der Bereich der Daseinsvorsorge in jedem Fall jedoch noch weit entfernt.

Denn Wettbewerbsgedanken bzw. -motivationen waren interessanterweise nicht die treibende Kraft für die steigende Attraktivität privatrechtlicher Organisationsformen. Auch tarif-, gebühren-, haftungs- oder steuerrechtliche Gründe waren kaum ausschlaggebend. Wesentlich waren vielmehr die Vorentscheidungen über die für am zweckmä-

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch das Urteil des OLG Koblenz vom 22.11.2000 – Az. 1 U 1645/97

<sup>4</sup> Dieses Prinzip ist auch heute noch bekannt: Zahlreiche kommunale Unternehmen wie etwa Stadtwerke „subventionieren“ mit erwirtschafteten Überschüssen (beispielsweise aus der Energieversorgung) defizitäre Bereiche der Leistungsbreite der Daseinsvorsorge (oft beispielsweise den ÖPNV). Diese Praxis ist heute jedoch nicht mehr ganz unproblematisch, denn das europäische Recht untersagt staatliche Beihilfen in Art. 87 des EG-Vertrags.

bigsten gehaltene Organisationsstruktur eines Zweiges. Die Vorreiterrolle dieser Entwicklung übernahmen fast ausnahmslos die Versorgungsbetriebe. Die Popularität der Eigengesellschaft lag in erster Linie darin begründet, dass die von ihr zu erfüllenden Aufgaben einen unbürokratischen, mehr an den technischen und kommerziellen Erfordernissen orientierten als behördlichen Verwaltungsstil verlangten (Gröttrup 1976: 183).

Infolge der überaus günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, verbunden mit der grundgesetzlichen Verankerung des Sozialstaatsprinzips und dem Verständnis, dass es sich dabei um ein rechtsverbindliches und nicht nur politisch wünschenswertes Prinzip handele (Knauff 2004: 54), wurde insbesondere in der Zeit nach 1970 die Leistungsbreite der Daseinsvorsorge massiv ausgebaut (Boysen/Neukirchen 2007: 20; Knauff 2004: 47). Dieser Ausbau war in gewisser Form auch von einer quasi finanzierungsimmanenten Zweckmäßigkeit geleitet, da die Einnahmen aus der sich ausdehnenden Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand stärker wuchsen als deren Einnahmen insgesamt. Grenzen für eine allzu ausufernde wirtschaftliche Betätigung seitens der öffentlichen Hand stellten lediglich die einschlägigen Formulierungen in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder dar, die im Wesentlichen auf den Regelungen des § 67 DGO von 1935 beruhen.

Aufgrund der recht großzügigen Spielräume, die die Regelungen der deutschen Gemeindeordnungen nach 1949 lassen, war die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge überwiegend öffentlich organisiert. Nicht unerheblicher Spielraum besteht seitdem v. a. bei der Beurteilung der Frage, was zum Bereich der Daseinsvorsorge gehöre und damit im Rahmen einer rechtlich abgesicherten wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden liege. Der Privatwirtschaft wurde daneben die Leistungserbringung aber auch schlichtweg nicht in dem für erforderlich erachteten sozialverträglichen Maß zugestanden (Forsthoff 1958: 14 f.).

Doch mit der Ausweitung des Umfangs der von der öffentlichen Hand bereitgestellten Leistungen der Daseinsvorsorge ging auch die zunehmende Aufgabenverlagerung in den Privatsektor im Sinne einer *schleichenden Privatisierung* einher. Wie oben dargestellt, wählten die von der öffentlichen Hand getragenen Daseinsvorsorgeanbieter immer häufiger auch privatrechtliche Organisationsformen. In diesem Zug kam es auch vermehrt zu tatsächlichen Auslagerungen in den Privatsektor. Insbesondere in den Jahren nach der Wiedervereinigung gewann diese Entwicklung zunehmend an Fahrt.

Die Auslöser für diese Phase, welche auch bezeichnet wird als eine von der Privatisierungsdiskussion geprägte Phase, deren Charakterisierung wegen ihrer inneren Widersprüchlichkeit schwerfällt (Knauff: 2004: 55), werden zum einen mit den zunehmend knapper werdenden öffentlichen Mitteln, ganz besonders auf kommunaler Ebene, und zum anderen mit dem gestiegenen Konkurrenzdruck vonseiten der Privatwirtschaft, die immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen möchte, angegeben (Knauff 2004: 56). Zur Privatisierungsdebatte treten europarechtliche Vorgaben bezüglich des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt sowie Bestrebungen über eine weitreichende Deregulierung und Liberalisierung der Daseinsvorsorge hinzu. Das Ende staatlicher Monopole und die zeitgleiche Öffnung des Marktes für Mitbewerber ist die logische Konsequenz. Diese Entwicklung beschränkt sich aber nicht nur auf Deutschland – kein Mitgliedstaat der EU ist hiervon ausgenommen (Hellermann 2001b: 81 ff., Schneider/Lippert 2005: 4 ff.). Intensität, Startzeitpunkt und Umfang der Privatisierungen variieren dabei jedoch erheblich, was wiederum neue Problemlagen im Zusammenhang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht schafft.

Zeitgleich kam und kommt es aber auch zu Rückverlagerungen bzw. zur Rückholung von Aufgaben der Daseinsvorsorge in den öffentlichen Sektor (Meyer-Timpe 2006).

Daneben dringt die öffentliche Hand außerdem in Wirtschaftsbereiche ein, deren öffentlicher Zweck fraglich ist bzw. die bislang typischerweise dem Privatsektor zuzurechnen sind (Knauff 2004: 57; Gehrt 2007: 3). Die tatsächliche Lage erscheint infolge des Nebeneinanders von Privatisierung und wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand kaum überschaubar; die Kontrahenten stehen sich fast schon verbissen gegenüber. So beklagte etwa die privatwirtschaftliche Lobbyorganisation Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) bereits im Jahr 2000 auf der einen Seite, dass Bundesländer und Gemeinden den privaten Unternehmen unter dem Deckmantel der Daseinsvorsorge wichtige Geschäftsfelder entzögen (Bundesverband der Deutschen Industrie 2000: 9). Dem stehen auf der anderen Seite Äußerungen gegenüber, dass die Privatwirtschaft in Bereiche vordringe(n wolle), die aufgrund der Gemeinwohlverpflichtung grundsätzlich in öffentlicher Aufgabenträgerschaft verbleiben müssten und in denen die Privatwirtschaft nichts zu suchen habe (Brandl 2002; Schnappauf 2005). Andere wiederum beklagen unfaire Wettbewerbsbedingungen, nach denen sich die Kommunalwirtschaft in einem engen rechtlichen Rahmen bewegen müsse und mit den „multinationale(n) Konzerne(n) mit milliardenschweren Kriegskassen für weitere Eroberungszüge und mit Handlungsfreiheiten sogar über nationale Grenzen hinweg“ (Ude 2007) kaum konkurrieren könne. Die Fronten scheinen verhärtet, sogar von einem *Neuen Grabenkampf* ist die Rede (Scholz 2007: 1).

Als Faktum wird in jedem Fall angesehen, dass im Zeichen von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung die staatsunmittelbare Leistungsverwaltung als klassischer Modus der Erfüllung staatlicher Daseinsvorsorgeverantwortung seit den 1970er Jahren kontinuierlich an Bedeutung verloren hat (Boysen/Neukirchen 2007: 20). An Dynamik dramatisch zugenommen hat diese Entwicklung insbesondere seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre (Frey 2005: 474). Es wird auch davon gesprochen, dass der deutsche Staat der Daseinsvorsorge in dieser Zeit gewissermaßen „über Nacht umgestürzt“ worden sei (Leibfried 2001: 159).

Als Beleg hierfür können die öffentlichen Unternehmen bzw. Bereiche angeführt werden, die die öffentliche Hand Jahr für Jahr an Private verkauft oder in Aktiengesellschaften umwandelt; die bekanntesten Beispiele der jüngeren Vergangenheit sind der Post- und Telekommunikationssektor, aber auch der Energiesektor. So gab es bis 1998 noch ein Bundesministerium für Post und Telekommunikation; diese Aufgaben werden nun von Privaten wahrgenommen. Doch nicht nur der Bund tritt als Verkäufer auf. Die Städte und Kommunen stehen dieser Entwicklung in nichts nach: Im Zeitraum von 1992 bis 1999 wurden bei den Kommunen rund 500.000 Arbeitsplätze abgebaut (-23,7%) – die meisten hiervon in Bereichen der Daseinsvorsorge (Vesper 2002: 162). Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren sogar noch weiter verstärkt: So veräußerten Städte und Kommunen allein im Jahr 2005 Vermögen und Unternehmen im Wert von 5,7 Mrd. Euro; allein von 2003 bis 2004 wären daneben 61.000 Arbeitsplätze von der öffentlichen Hand in den Privatsektor gewandert (Schmid 2006).

In der gesellschaftlichen Wahrnehmung ist daher auch von *weniger Staat* (Hellermann 2001c: 20) oder auch von einem *Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge* (Denninger 2001: 169) die Rede.

### 3.2 ... zum Modell der Gewährleistungsverantwortung

Diese Entwicklungen sind auch Folge eines gewandelten Staatsverständnisses, welches sich vom *Erfüllungsstaat*, der alle von der Gesellschaft geforderten Leistungen in eigener Regie erbringt, verabschiedet und sich im Verständnis eines *aktivierenden* bzw. *gewährleistenden* Staates wiederfindet (Mäding 2002: 5; Sternberg 2002: 210). Die aufge-



zeigte Entwicklung wird im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge daher auch als Übergang vom Erfüllungsstaat, bzw. von der Erfüllungsverantwortung des Staates (s. o.) hin zum Gewährleistungsstaat, bzw. zur Gewährleistungsverantwortung des Staates bezeichnet (Boysen/Neukirchen 2007: 20).

Das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung sieht infolgedessen die Versorgung durch die öffentliche Hand nicht mehr unmittelbar in Form einer eigenständigen staatlichen Leistungserbringung vor. Vielmehr wird die gemeinwohlgerechte Versorgung durch den staatlichen Gesetzgeber und staatliche Regulierungsbehörden sichergestellt: In diesem Zusammenhang kann auch von einem Rückzug auf bloße Regulierungs- und Gewährleistungsverantwortung gesprochen werden (Oldiges 2001: 17). Die Trägerschaft über die leistungserbringenden Daseinsvorsorgebereiche obliegt hiernach nicht mehr ausschließlich und v. a. nicht zwangsläufig der öffentlichen Hand.

Grundlage ist die Erkenntnis, dass der Staat überhaupt oder jedenfalls nach der Liberalisierung, also der Öffnung von Märkten durch Monopolabbau, nicht selbst tätig werden, sondern nur gewährleisten muss, dass das als notwendig Angesehene geschieht (Knauff 2004: 64). Es genügt also für die Sicherstellung der jeweils politisch und gesellschaftlich im Rahmen der Daseinsvorsorge gewünschten Leistungen im Regelfall, wenn der Staat sich auf die Auftragsvergabe und die Aufsicht beschränkt und die Erbringung selbst Privaten überlässt. Anders ausgedrückt: Das Gewährleistungsprinzip ist dadurch gekennzeichnet, dass zwar die Durchführung einer Aufgabe, nicht aber die Verantwortung für diese auf Private verlagert werden kann. Dies bedeutet allerdings im Umkehrschluss nicht, dass die Erfüllung dieser Aufgaben nicht mehr auch durch die öffentliche Hand erfolgen kann. Eine Beteiligung ist per se nicht ausgeschlossen, die öffentliche Hand verliert jedoch ihre bevorzugte Stellung und wird zum *normalen* Marktteilnehmer (Knauff 2004: 65).<sup>5</sup>

Im Vordergrund dieser gesamten Entwicklungen stehen die verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen um die Binnenmodernisierung der staatlichen und kommunalen Verwaltungen und der Konzepte des *New Public Management* oder der *Public Governance* bzw. des *Neueren Steuerungsmodells* (Ritter 2006: 133). Bei diesen Ansätzen geht es, auf wirtschaftswissenschaftlichen Theorien beruhend, um eine höhere Wirkungsorientierung staatlichen Handelns mit dem Anspruch einer höheren Kunden- und Produktorientierung und dem Ziel einer Prozess- und Kostenoptimierung. Dabei sollen Regeln und Anordnungen durch Aufträge und Vereinbarungen ersetzt und strategische und operative Kompetenzen getrennt werden; der Staat wandelt sich vom alten Wohlfahrtsstaat zum schlanken Staat mit funktionierenden Wettbewerbsmärkten (Kegelman 2007: 99 ff.).

Die Kritik am Modell der Gewährleistungsverantwortung des Staates hat jedoch insbesondere in der jüngsten Zeit stark zugenommen. Kontrovers wird dabei in Gesellschaft und Politik neben der aufgrund des Bieterwettbewerbs zunehmenden Bevorzugung von Großunternehmen und der damit verbundenen Existenzgefährdung kleiner und mittlerer Unternehmen und Stadtwerke v. a. die soziale Frage diskutiert (Eichhorn 2005: 194).<sup>6</sup> Bereits 1958 hat Forsthoff davor gewarnt, dass sich die Daseinsvorsorge in der Wirtschaftlichkeit ihrer Durchführung nicht erschöpfen könne (Forsthoff 1958:

<sup>5</sup> Der Bundesverband der Deutschen Industrie vertritt aus nachvollziehbaren Absichten die Auffassung, dass die Privatwirtschaft die Leistungen der Daseinsvorsorge besser, effizienter, und kostengünstiger für die Empfänger erbringen könne.

<sup>6</sup> Problematisch wird es dann, wenn sich Private im Sinne der Gewinnmaximierung auf den lukrativen Teil einer Daseinsvorsorgeleistung (z. B. in dichter besiedelten Räumen mit einer größeren Nutzerschaft) zurückziehen wollen und der öffentlichen Hand nur mehr der defizitäre Teil dieser Leistung im Rahmen der Sicherung bzw. Gewährleistung der Grundversorgung obliegen soll.

13 ff.). Vor dem Hintergrund der Diskussionen über den Marktmissbrauch der großen Energieversorgungsunternehmen in Deutschland gewinnen solche Überlegungen wieder neue Aktualität (Dohmen/Kerbusk 2007). Im Extremfall könnte dies sogar zu einem Wiedereinstieg der öffentlichen Hand in bestimmte, bereits privatisierte Bereiche der Daseinsvorsorge führen. Auch am Beispiel des öffentlichen Nahverkehrs lassen sich beträchtliche Zweifel an der Dienlichkeit einer gewährleistenden Rolle des Staats und dem grundsätzlichen Nutzen eines verstärkten Wettbewerbs aufzeigen (Werner/Schaafkamp 2002: 127).

Sensibilisiert durch die o. g. Entwicklungen und die Diskussionen um die Rolle der Privatwirtschaft und deren Gebaren ist infolge der zunehmenden Kritik an der Liberalisierung und Privatisierung ein Meinungsumschwung in der Öffentlichkeit zu konstatieren. Der Ruf nach einer gewichtigeren Rolle der öffentlichen Hand bei der Erfüllung der Daseinsvorsorgeleistungen wird wieder lauter (Geue 2007: 10; Dohmen/Jung 2008: 58 ff.) oder Privatisierungsbestrebungen werden von der Bürgerschaft gar klare Abfuhr erteilt: So hat beispielsweise im Januar 2008 im Rahmen eines Bürgerentscheids in Leipzig mit rund 87 % der abgegebenen Stimmen eine eindeutige Mehrheit gegen eine Teilprivatisierung der Leipziger Stadtwerke votiert – drohende Verschlechterungen des ÖPNV-Angebots aufgrund des Wegbruchs der internen Quersubventionierung waren offenbar mit ausschlaggebend für diese eindeutige Entscheidung. Wie sich die jüngste globale Finanzkrise auf den Bereich der Daseinsvorsorge auswirken wird, kann nicht eingeschätzt werden und bleibt danach abzuwarten. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es in der öffentlichen Wahrnehmung nicht nur bei einem lauter werdenden Ruf nach einer gewichtigeren Rolle des Staates bleiben wird und das Pendel der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sogar irgendwann zurückschlagen könnte.

#### 4 Leistungen der Daseinsvorsorge – was gehört dazu?

Aus dem Grundgesetz lässt sich keine eindeutige Aussage darüber ableiten, welche Bereiche zum Leistungsumfang der Daseinsvorsorge zu zählen wären. Lediglich in einigen wenigen Fachgesetzen des Bundes<sup>7</sup> und der Länder wird die Daseinsvorsorge überhaupt genannt; dementsprechend sind auch nur wenige Leistungen de jure der Daseinsvorsorge zuzurechnen. Das Recht bietet daher de facto nur eine eingeschränkte Argumentationshilfe bei der Frage nach dem Leistungsumfang.

Doch auch in der einschlägigen Literatur sucht man nach einer abschließenden Liste der Leistungen der Daseinsvorsorge vergeblich. Die meisten Quellen weisen darauf hin, dass eine solche Auflistung schlicht unmöglich wäre (Hellermann 2001b: 80); andere stellen fest, dass es sich nicht ein für allemal festlegen ließe, welche Aufgaben das im Einzelnen wären, da es keinen abschließenden Katalog der öffentlichen Aufgaben gäbe (Ronellenfitsch 2003: 77). So wäre es sogar einfacher, die Bereiche zu benennen, die nicht in den Einzugsbereich der Daseinsvorsorge gehörten, als umgekehrt (Miegel 2003: 29).

Wenn in der Literatur überhaupt Aussagen zum Leistungsumfang der Daseinsvorsorge getroffen werden, so in den allermeisten Fällen mit dem Hinweis darauf, dass diese Aufzählungen nicht abschließend wären (Dreher 2001: 34) oder es sich dabei lediglich um die Darstellung eines grundsätzlichen Rahmenbereichs (Brandl 2002) der Daseinsvorsorgeleistungen handele und sich dieser aufgrund von politischen Entscheidungen stets verändern könne. Doch selbst hierzu existieren unterschiedliche Auffassungen. Das Problem liegt dabei offensichtlich auch in der Grenzziehung zwischen spezifisch

<sup>7</sup> Z. B. § 1 Regionalisierungsgesetz (RegG), § 2 Abs. 1 Nr. 2 Umweltinformationsgesetz (UIG)

staatlichem und privatwirtschaftlichem Aufgabenbereich (Hellermann 2000: 149). Dies lässt sich eindrucksvoll an folgendem Beispiel aufzeigen: Es wird kaum ernsthaft abzustreiten sein, dass die Trinkwasserversorgung ein zentraler Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge ist. Aber warum ist dies für die leitungsgebundene Wasserversorgung offenbar unstrittig, während die Ansicht, dass die Versorgung mit Trinkwasser aus Flaschen ebenfalls zur Daseinsvorsorge gehöre, wohl kaum jemand teilen wird?

Unbestritten bleibt in der Frage nach dem Aufgabenspektrum der Daseinsvorsorge offenbar lediglich, dass das wichtigste Aufgabengebiet der Daseinsvorsorge die Erfüllung des Infrastrukturauftrags sei (Fuchs 2005: 2; Schulz-Nieswandt 2005: 14; Ronellenfisch 2005: 201). Insofern können die Begriffe *Daseinsvorsorge* und *Infrastruktur* bis zu einem gewissen Grad auch synonym verwendet werden.

Der dem sehr eng verstandenen Sprachgebrauch der NATO entlehnte Begriff der Infrastruktur gilt nach einer sehr weiten Begriffsabgrenzung als der materielle, institutionelle und personelle Unterbau einer arbeitsteiligen Wirtschaft (Jochimsen 1966: 100; Jellinghaus 2006: 5; Frey 2005: 470). Man kann in diesem Zusammenhang auch davon sprechen, dass die Infrastruktur im Grundsatz die materielle, institutionelle und personelle Voraussetzung für die Erbringung der Daseinsvorsorge darstellt. Damit erlangt die Daseinsvorsorge erhebliche Raumrelevanz. Denn die zur Erbringung oder Gewährleistung der Daseinsvorsorge erforderliche Infrastruktur bildet eine wichtige Grundlage zur Herstellung der räumlichen Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen – eines auch im aktuellen Raumordnungsgesetz weiterhin verankerten Postulats der Raumordnung.

Unter den drei Dimensionen der Infrastruktur (materiell, institutionell und personell) sind all jene Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten zu verstehen, die zur Erreichung angestrebter Ziele erforderlich sind, z. B. die Infrastruktur einer Schule zur Erfüllung ihres Bildungsauftrages. Die personelle Infrastruktur umfasst dabei die geistigen, unternehmerischen und handwerklichen Fähigkeiten der beteiligten Personen (*Human-kapital*). Als institutionelle Infrastruktur werden die gesellschaftlichen Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen bezeichnet (Wirtschafts- und Rechtsordnung).

Abb. 1: Klassifizierung von Infrastruktur

Infrastruktur			
institutionelle Infrastruktur (gewachsene und gesetzte Normen, Abgaben- und Entgeltgestaltung, etc.)	materielle Infrastruktur (Sachkapital in Form von Anlagen und Ausrüstungen)		personelle Infrastruktur (Humankapital)
	technische Infrastruktur	soziale Infrastruktur	
	private Produktionsanlagen	öffentliche materielle Infrastruktur	
		haushaltsbezogen (z.B. Schulen)	
	indirekt unternehmensbezogen		

Materielle Infrastruktur (*Sachkapital*) lässt sich nach einer Klassifizierung in öffentliche und in private Infrastruktur unterteilen; die öffentliche Infrastruktur wiederum lässt sich in haushalts- und in unternehmensbezogene Infrastruktur unterscheiden. Geläufiger ist jedoch die Unterscheidung materieller Infrastruktur in *technische Infrastruktur* einerseits (Verkehr und Kommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung) und in *soziale Infrastruktur* andererseits (Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Kindergärten, Sport- und Erholungsanlagen, Krankenhäuser und Pflegeheime). Technische und soziale Infrastruktur können dabei sowohl öffentlich als auch privat getragen sein.

Die materielle Infrastruktur ist danach also v.a. diejenige, welche die baulich-technischen örtlichen und überörtlichen Anlagen, Gebäude, Netze und sonstigen Einrichtungen umfasst. Diese ist für die Daseinsvorsorge – allein aufgrund ihrer höheren Kapitalintensität bei ihrer Erstellung und ihrem Unterhalt – zweifellos von besonderer Bedeutung (Jellinghaus 2006: 5). Die materielle Infrastruktur weist dabei eine punktuelle (Anlagen, Gebäude etc.) und eine lineare Dimension (Netze, Leitungen) auf.

Tab. 1: Kernleistungen der Daseinsvorsorge

Was gehört zu den Kernaufgaben der Daseinsvorsorge?								
Leistungen	Definition nach	SCHILL-DICKHUT 2002	COX 2001	HELLERMANN 2001	BMVBS o.J.	LENK; ROTTMANN 2007	EUROP. KOMMISSION 2000	DREHER 2001
Abfallwirtschaft		•	•	•	•	•		•
Abwasserentsorgung		•	•	•	•	•		•
Wasserversorgung		•	•	•	•	•	•	•
Energieversorgung (Gas/Elektrizität)		•	•	•	•	•	•	•
(Öffentlicher Personen)Verkehr		•	•	•	•	•	•	•
Gesundheitswesen		•	•		•	•		
Bildung/Schulen			•		•	•		
Post			•	•				•
Telekommunikation			•	•			•	•
Rundfunk				•				•
Sparkassen		•				•		
kulturelle Dienste			•			•		
soziale bzw. Wohlfahrtsdienste			•			•		
öffentliche Sicherheit			•					

In Tabelle 1 ist aufgeführt, welche Leistungen verschiedenen Quellen zufolge dem Kern der Daseinsvorsorgeleistungen zuzurechnen wären. Legt man der Beurteilung die Häufigkeit der Nennungen zugrunde, wird schnell ersichtlich, dass es v.a. die netz- bzw. leitungsgebundenen Dienstleistungen sind, die ohne größere Zweifel zum Kern der Daseinsvorsorge zu zählen sind (Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, Verkehrsinfrastruktur). Noch relativ unumstritten dürfte sein, dass auch Teile der sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit) hinzuzurechnen wären, wohingegen hierzu Leistungen wie beispielsweise der Rundfunk offenbar nicht zwangsläufig gehören. Das hier gezeichnete Bild entspricht danach dem o. a. Verständnis des (materiellen) Infrastruktursicherungsauftrags der Daseinsvorsorge in besonderem Maße. Mit den netzgebundenen Ver- und Entsorgungsdienstleistungen sowie des Verkehrs erlangt die Bereitstellung von technischer Infrastruktur und deren Betrieb und Unterhalt wiederum eine besonders zentrale Bedeutung für die Daseinsvorsorge. Das liegt auf der Hand: Ohne eine entsprechende technische Infrastruktur sind Ver- und Entsorgungsaufgaben nicht erfüllbar; beispielsweise ist eine auf ein hohes Versorgungsniveau zugeschnittene und dauerhaft gesicherte Gasversorgung ohne Gasleitung nicht möglich.

Eine Zusammenstellung des Kerns der Daseinsvorsorgeleistungen trifft allerdings noch keinerlei Aussage darüber, in wessen Trägerschaft diese Leistungen im Einzelnen erbracht werden, bzw. welche Körperschaft in Bayern für diese in der Verantwortung steht. Die Aufgabenträgerschaft ist bei der Definierung des Leistungsumfangs der (öffentlichen) Daseinsvorsorge zunächst auch nur von zweitrangigem Interesse, da die öffentliche Hand heute nicht mehr zwangsläufig der eigenverantwortliche Erbringer sondern nur mehr Gewährleister dieser Leistungen ist und es bei einer Leistungserbringung durch Private nicht wesentlich darauf ankommt, ob nun der Bund, die Bundesländer, die Kreise oder die Kommunen diese zu gewährleisten haben.

Die Aufgabenträgerschaft wird jedoch im Rahmen von Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit der Grundversorgung relevant – im Besonderen dann, wenn diese Leistungen überwiegend nicht durch Private erbracht werden, z. B. Abwasserentsorgung. Zudem ist sie auch dann von Interesse, wenn es darum geht, zu klären, wer denn für die Überwachung und Regulierung zuständig ist. Eine Zuordnung der Aufgaben zu den unterschiedlichen Trägern ist in der Bundesrepublik Deutschland dabei jedoch aufgrund des föderalen Staatsaufbaus nicht generalisierend möglich. Denn selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer existieren teilweise unterschiedliche Trägerschaftsmodelle, z. B. Wasserversorgung in kommunaler Alleinträgerschaft, in interkommunalen Zweckverbänden oder sogar in Form von Public-Private-Partnerships (Schöneich 2001: 143 ff.), was wiederum auf regional bzw. lokal unterschiedliche und gewachsene Strukturen sowie historische Besonderheiten zurückzuführen ist. Dies ist auch im Freistaat Bayern der Fall. Prinzipiell ist – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – die Trägerschaft über einzelne Aufgabenbereiche grundsätzlich denjenigen Gebietskörperschaften vorbehalten, auf deren räumlichen Umgriff sich diese beziehen, bzw. die von ihnen im Rahmen ihres Leistungsvermögens erfüllt werden können.

In der Praxis hat, wie oben dargelegt, der kommunale Sektor in Deutschland einen beträchtlichen Anteil an der Daseinsvorsorge. Die Trägerschaft ist dabei nicht selten in Form der *klassischen* Stadtwerke organisiert, die gleich mehrere Aufgaben abdecken. Besonders stellt sich die Situation jedoch in den Daseinsvorsorgesektoren Post und Telekommunikation sowie – für die kommunalen Unternehmen wesentlich bedeutender – Energieversorgung dar. Die Märkte dieser Sektoren sind im Zuge der Anpassung an EU-Recht bereits vollständig liberalisiert worden.

Der Bund hat kraft Verfassung die alleinige Trägerschaft für bestimmte Leistungen inne; hierzu gehören v. a. die hoheitlichen Aufgabenbereiche des Bundes, z. B. Bundeswehr, Bundespolizei. Für den oben definierten Kernbereich der Daseinsvorsorgeleistungen ist der Bund zunächst für das Post- und Telekommunikationswesen im Rahmen einer Gewährleistungspflicht zuständig. Darüber hinaus stellt er die Verkehrswege des Bundes (Bundesautobahnen und -straßen sowie Schienenverkehrswege und Wasserstraßen) bereit. Einzelne Aufgaben des Bundes werden jedoch auch in Regie der Bundesländer nach Art. 83 ff. GG als eigene Angelegenheit wahrgenommen. Deutlich wird dies beispielsweise im Verkehrsbereich; so werden die Bundesautobahnen zwar aus dem Bundeshaushalt finanziert, aber von den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung betreut (Art. 90 Abs. 2 GG).

Dem Subsidiaritätsprinzip wird in Bayern durchgehend nachgekommen. Der Freistaat Bayern steht danach v. a. entweder als direkter Träger oder aber als Gewährleister der landesweit bedeutsamen daseinsvorsorgerelevanten Bereiche in der Verantwortung. In der Praxis sind dies insbesondere jene Leistungen der Daseinsvorsorge, die weder im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, noch im Rahmen der Leistungsfähigkeit

der Landkreise zu bewältigen sind und/oder deren Wirkungen über deren jeweilige administrative Grenzen hinausgehen.

Eine allgemeine und abschließende Aussage zu den Zuständigkeiten kann jedoch nicht getroffen werden, da die Zuständigkeitsfrage in der Praxis aufgrund regionaler bzw. lokaler Besonderheiten nicht eindeutig beantwortet werden kann (s. o.). Die entsprechenden trägerschaftsrelevanten Gesetze sehen hiernach für diese Fälle nahezu durchgehend die Möglichkeit der Aufgabenverlagerung vor. So stehen beispielsweise für den Aufgabenbereich der Abfallwirtschaft per Gesetz grundsätzlich die Landkreise in der Verantwortung, die Aufgaben können jedoch auch auf Zweckverbände oder einzelne Gemeinden übertragen werden. Von der Möglichkeit, Aufgaben zu verlagern wird in der Praxis unterschiedlich und zum Teil reger Gebrauch gemacht.

#### 4.1 Daseinsvorsorgeaufgaben des Freistaats

Nach Artikel 152 der Bayerischen Verfassung hat der Freistaat zunächst über die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfes der Bevölkerung zu wachen. Innerhalb der oben definierten Kernleistungen der Daseinsvorsorge stünde hiernach der Freistaat insbesondere für die Versorgung mit Wasser und Energie in der Pflicht. Hieraus lässt sich zwar eine generelle Gewährleistungspflicht für diese Leistungen ableiten, der Freistaat hat diese Aufgaben allerdings weitgehend auf Kommunen und Landkreise übertragen (Beispiel des Wirkungskreises der Gemeinden nach Art. 83 BayVerf). Insoweit kann auch die Gewährleistungspflicht als auf diese Körperschaften übergegangen interpretiert werden. In gewisser Weise hat der Freistaat durch diese Aufgabenübertragung ja auch *sichergestellt*, dass diese Leistungen erbracht werden.

Die Trägerschaft im Rahmen der Erfüllungsverantwortung, bzw. die Verantwortung im Rahmen des Gewährleistungsprinzips, hat der Freistaat Bayern für die Kernleistungen

- der Energieversorgung (im Sinne der genannten Überwachung der geordneten Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs der Bevölkerung nach Art. 152 BayVerf),
- der Wasserversorgung (ebenfalls im obigen Sinne),
- des Schienenpersonennahverkehrs (Art. 15 BayÖPNVG),
- der Bundes- (im Rahmen der Übertragung durch den Bund nach Art. 90 Abs. 2 GG) und Staatsstraßen (Art. 41 BayStrWG) und
- der staatlichen Hochschulen (Art. 5 BayHSchG).

Im Bereich der Grund- und Hauptschulen hat der Freistaat zwar keine Zuständigkeit im Sinne der Bereitstellung der Infrastruktur, er wirkt aber nach Art. 4 BaySchFG bei Betrieb und Unterhaltung auch im Rahmen von Finanzierungshilfen (Art. 5 BaySchFG) mit.

Insbesondere die Aufgaben der Energie- und Wasserversorgung werden als von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgedeckt angesehen. Häufig werden sie von den klassischen kommunalen Stadtwerken wahrgenommen, die nicht selten gleich mehrere Daseinsvorsorgeaufgaben unter einem Dach zusammenfassen und als Allroundanbieter auftreten.

## 4.2 Daseinsvorsorgeaufgaben der Landkreise

Den Landkreisen steht in Bayern nach Art. 4 LKrO die Erfüllung der auf das Kreisgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben zu, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen, soweit es sich nicht um Staatsaufgaben handelt. Nach diesem Verständnis sind all jene Aufgaben, die nicht mehr im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung zu erbringen sind und alle jene, die noch keine staatliche Aufgabenträgerschaft begründen, grundsätzlich von den Kreisen wahrzunehmen. Theoretisch sind die Landkreise damit für eine Vielzahl an Daseinsvorsorgeleistungen verantwortlich. Dreh- und Angelpunkt ist die Feststellung, dass es sich bei einer solchen Leistung um eine handelt, die nicht mehr im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bewältigt werden kann und für die der Kreis damit automatisch die Trägerschaft zu übernehmen hat. Daneben können die Landkreise nach Art. 52 LKrO auch Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden übernehmen, sofern diese die Übernahme beantragen und die betreffende Aufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigt.

In der Praxis wird dabei in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben unterschieden.<sup>8</sup> Zu den Pflichtaufgaben aus dem Bereich des oben definierten Kerns der Daseinsvorsorge gehören die Aufgabenbereiche

- der Abfallwirtschaft (Art. 3 BayAbfG),
- der Altenheime, der Sozial- und Jugendhilfe (Art. 51 Abs. 2 LKrO),
- der Krankenhäuser (Art. 51 Abs. 3 LKrO),
- der Berufsschulen, Realschulen und Gymnasien, Berufsfachschulen, Fachoberschulen und Sonderschulen (Art. 8 Abs. 1 BaySchFG) sowie
- der (Kreis)Straßen (Art. 41 BayStrWG).

Örtliche Einzelfallabweichungen in der Form einer Übertragung dieser Aufgaben auf kreisangehörige Kommunen und/oder Zweckverbände sind dabei aber möglich.<sup>9</sup> Zu den freiwilligen Aufgabenbereichen zählen beispielsweise die Förderung oder Trägerschaft von Einrichtungen der Erwachsenenbildung und von überörtlichen Büchereien, die Kulturpflege (z. B. Museen, Denkmäler, Musikschulen und Chöre, überörtliche Heimatpflege), die Sportförderung für überörtliche Einrichtungen und im Rahmen der Jugendarbeit oder aber – aus dem Bereich des Kerns der Daseinsvorsorgeleistungen – auch

- der allgemeine öffentliche Personennahverkehr (Art. 8 BayÖPNVG).

Nach Angaben des Bayerischen Landkreistags stellen die freiwilligen Aufgaben, bei deren Erfüllung der Landkreis einen uneingeschränkten Ermessensspielraum hat, den wichtigsten Teil der Selbstverwaltung der Landkreise dar.<sup>10</sup> Ein Vorrang der Pflichtaufgaben sei im Übrigen damit nicht verknüpft, vielmehr sei es den Landkreisen anheim zu stellen, ob sie mit ihren Mitteln eine Kreisstraße oder eine kulturelle Einrichtung ausbauen. Eine landkreisspezifische Prioritätensetzung ist hiernach möglich.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. <http://www.kreisnavigator.de/landkreistag/kreisaufgaben-index.htm> sowie <http://www.bay-landkreistag.de/eigener-wirkungskr.htm> (letzter Zugriff am 14.07.2010)

<sup>9</sup> So z. B. bei den Schulen (Art. 8 Abs. 2 BaySchFG) oder auch bei der Abfallwirtschaft (Art. 5 BayAbfG)

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.bay-landkreistag.de/eigener-wirkungskr.htm> (letzter Zugriff am 14.07.2010)

### 4.3 Kommunale Daseinsvorsorge

Die kommunale Ebene (Städte und Gemeinden) ist bei der Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen die Ebene mit der größten Bedeutung. In Bayern wiederum nimmt die kommunale Daseinsvorsorge eine besondere, weil überdurchschnittlich starke Stellung ein. Wie ein bundesweiter Vergleich zeigt, sind die Einnahmen der Kommunen aus der wirtschaftlichen Betätigung (Daseinsvorsorgeleistungen im weiteren Sinne) von allen Bundesländern in Bayern prozentual gesehen am höchsten und im Zeitraum von 1999 bis 2004 in ihrer absoluten Höhe sogar noch angestiegen. Der mit Abstand größte Anteil der kommunalen Einnahmen aus der wirtschaftlichen Betätigung stammt dabei aus dem Bereich der Versorgungswirtschaft (Gas, Wasser, Strom, Fernwärme u. a.) (Bardt/Fuest 2007: 7).

Die Zuständigkeit für einzelne Daseinsvorsorgebereiche ist anhand der Art. 83 BayVerf und Art. 57 BayGemO prinzipiell den Gemeinden zuzurechnen. Durch die Definition des eigenen Wirkungskreises sind Leistungen definierbar, die im Sinne des Gesetzestextes von den Gemeinden zu erbringen sind. Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayGemO sagt aus, dass die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind. Die dem Freistaat auferlegte Pflicht, die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfes der Bevölkerung zu überwachen, ist über diese Regelungen auf die Gemeinden übergegangen.

Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, dass die Aufgabenträgerschaft der Gemeinden rechtlich nur insoweit gedeckt ist, als dass nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen werden kann, d. h. es muss sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handeln. Im Rahmen des Kernbereichs der Daseinsvorsorge stehen die Gemeinden hiernach für die Leistungen

- der Abwasserbeseitigung bzw. -behandlung (Art. 41 b BayWG),
- der Trinkwasserversorgung (Art. 57 Abs. 2 BayGemO),
- der Versorgung mit Energie (Gas und Elektrizität), sofern ein kommunales Versorgungsunternehmen Grundversorger nach § 36 EnWG ist,
- der Grund- und Hauptschulen (Volksschulen), für deren Gebiet oder Teilen davon die Schule errichtet ist (Art. 8 Abs. 1 BaySchFG) sowie
- des kommunalen Straßenwesens (Art. 46 ff. BayStrWG)

in der Verantwortung. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung wird im föderalen Deutschland allerdings in unterschiedlicher Weise vollzogen. Grundsätzlich ist zu unterscheiden in ein dualistisches und ein monistisches Aufgabenmodell. Bayern orientiert sich am monistischen Aufgabenmodell, wonach alle von der Gemeinde wahrgenommenen Aufgaben auch als kommunale Aufgaben angesehen werden. Dementsprechend liegt, im Gegensatz zum dualistischen Aufgabenmodell, auch bei Vorliegen umfassender staatlicher Weisungsrechte immer eine gemeindliche Aufgabenwahrnehmung vor.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Nach dem dualistischen Modell gibt es staatsfreie und originär den Gemeinden zuzuordnende Aufgaben. Daneben treten von der Gemeinde wahrgenommene Aufgaben, die vom Staat übertragen worden sind. Da hier ein umfassendes staatliches Weisungsrecht besteht, liegt die Aufgabenzuordnung beim Staat. Zu beachten ist, dass das bayerische Kommunalrecht zwar nach der Diktion des dualistischen Modells von Auftragsangelegenheiten spricht, sachlich jedoch dem monistischen Modell folgt (vgl. <http://www.saarheim.de/Anmerkungen/verwaltungsorganisationsformen.htm>, letzter Zugriff am 14.07.2010).



Auch bei den kommunalen Aufgaben wird also unterschieden zwischen Pflichtaufgaben einerseits und freiwilligen Aufgaben andererseits. Von den o. g. kommunalen Aufgaben aus dem Kernbereich der Daseinsvorsorge sind allerdings alle den Pflichtaufgaben zuzuordnen; freiwillige Aufgaben wären beispielsweise der Betrieb von Schwimmbädern oder dergleichen. Ob und wie eine Gemeinde freiwillige Aufgaben erfüllt, ist ihr überlassen.

Bei den Pflichtaufgaben wiederum wird unterschieden zwischen Pflichtaufgaben ohne Weisung und Pflichtaufgaben mit Weisung. Pflichtaufgaben ohne Weisung sind beispielsweise die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, der Bau von Kindergärten und Schulen. Der Kommune ist dabei überlassen, wie sie deren Aufgabenerfüllung regelt. Pflichtaufgaben nach Weisung hingegen müssen von der Kommune nach staatlichen Vorgaben erledigt werden. Dazu gehören beispielsweise die Bereitstellung von Feuerwehr, Rettungsdiensten und Katastrophenschutz.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sämtliche kommunale Aufgaben aus dem Kernbereich der Daseinsvorsorge nach derzeit geltender Rechtslage und gegenwärtigem Aufgabenverständnis in Bayern den Pflichtaufgaben ohne Weisung zuzuordnen sind. Dies ist ein entscheidendes Ergebnis, denn den Kommunen wird dadurch zwar auferlegt, diese Aufgaben wahrzunehmen; wie sie dies jedoch tun, bleibt ihnen überlassen. Es bestehen demnach zum Teil erhebliche Gestaltungsspielräume, die in Anbetracht der demographischen Herausforderungen mit all ihren Begleiterscheinungen ausgenutzt werden können und auch ausgenutzt werden müssen.

## **5 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge**

Auf den Kern der Daseinsvorsorge mit den entsprechenden Leistungen wird sich der demographische Wandel aufgrund der großen räumlichen Disparitäten je nach lokaler Ausprägung auch kleinräumig in unterschiedlicher Intensität auswirken. Durch den demographischen Wandel induzierte Auswirkungen sind analog zu dessen Dimensionen (Schrumpfung, Alterung, Heterogenisierung, insbesondere Internationalisierung) aufgrund

- der veränderten Dynamik des natürlichen Bevölkerungswachstums (niedrige Fertilitätsraten),
- der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung (steigende Lebenserwartung und niedrige Fertilitätsraten) und
- der wachsenden Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderungen aus dem Ausland

zu erwarten. Außen vor bleiben hier solche Auswirkungen, die den demographischen Wandel überlagernde Entwicklungen beinhalten (Wertewandel, Trend zu Single-Haushalten, Pluralisierung der Lebensstile etc.). Die folgende Betrachtung fokussiert sich darüber hinaus primär auf die ersten beiden Aufzählungspunkte. Diese stellen die entscheidenden Parameter für die zukünftig zu erwartenden strukturellen Nachfrageveränderungen der Daseinsvorsorge dar. So sind durch die Internationalisierung der Bevölkerung keine signifikanten Angebots- oder Nachfrageanpassungszwänge der Daseinsvorsorge zu erwarten. Dies ist wenig erstaunlich, ist es für die Versorgung der Bevölkerung doch zunächst unerheblich, welcher Nationalität diese angehört: Die Nachfrage bei der Versorgung mit Wasser ist beispielsweise nicht davon abhängig, in welchem Verhältnis sich die Bevölkerung aus Einheimischen und Migranten zusammensetzt, sondern

vielmehr davon, wie zahlreich diese Menschen an einem Standort als Nutzer in Erscheinung treten.

## 5.1 Änderungen der Nachfragesituation

Unterschieden werden können solche Nachfrageveränderungen, die sich infolge der Abnahme der Bevölkerungszahlen generell in quantitativer Form ausdrücken, von jenen Veränderungen der Nachfragesituation, die sich infolge der strukturellen Bevölkerungsveränderungen in einer qualitativen (und in der Folge wiederum quantitativen) Veränderung der Nachfrage nach altersspezifischen Infrastruktureinrichtungen ausdrücken.

Nachfrageveränderungen infolge von Bevölkerungsrückgängen und strukturellen Veränderungen im Bevölkerungsaufbau werden sich aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklungen in den Teilräumen Bayerns jedoch sehr heterogen darstellen. Einige wenige Teilräume werden sogar noch weitere Bevölkerungszunahmen zu erwarten haben. So wird beispielsweise der Ballungsraum München auch längerfristig noch über Bevölkerungszuwächse und damit auch über eine weiter steigende Nachfrage an jeglichen Leistungen der Daseinsvorsorge verfügen. Dagegen sind in anderen Teilräumen Bayerns die Bevölkerungszahlen schon seit Längerem rückläufig, was generell eine sinkende Nachfrage an Daseinsvorsorgeleistungen nach sich zieht. Eine pauschal gültige Aussage über generelle Nachfrageänderungen kann damit konsequenterweise nicht abgegeben werden – vielmehr sind diese räumlich unterschiedlich differenziert ausgeprägt, weshalb die nachfolgenden Äußerungen jeweils hinsichtlich der spezifischen teilträumlichen Situation zu relativieren sind.

Auf einzelne Daseinsvorsorgebereiche sowie auf Beispiele aus den Teilräumen Bayerns gehen die weiteren Beiträge in dieser Publikation detaillierter ein.

### 5.1.1 Quantitative Auswirkungen durch den Bevölkerungsrückgang

In der Ökonomie wird (in marktwirtschaftlichen Systemen) das Angebot durch die Nachfrage beeinflusst und umgekehrt. Sieht man einmal von den sich ständig verändernden gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge ab, so verhält es sich auch im Bereich der Daseinsvorsorgeleistungen grundsätzlich ähnlich: Die Quantität der Nachfrager und deren Nutzerverhalten regelt das Angebot und den Umfang an Daseinsvorsorgeleistungen. Allerdings waren bislang hauptsächlich Zunahmen, also eine stetig steigende Nachfrage infolge von Bevölkerungszuwächsen, zu bewältigen.<sup>12</sup> Eventuell auftretende Unterversorgungserscheinungen und Kapazitätsengpässe infolge neu hinzutretender Nachfrager wurden über den an das entsprechende Wachstum angepassten Aus- und Neubau infrastruktureller Einrichtungen aufgefangen. Nimmt die Bevölkerung quantitativ zu, nehmen auch der Umfang und die Ausdehnung der infrastrukturellen Einrichtungen zu – in diesem Zusammenhang wäre eine solche Phase auch als infrastrukturelle Wachstumsphase zu bezeichnen.

Im Zuge des durch den demographischen Wandel bedingten Bevölkerungsrückgangs tritt dagegen eine Situation ein, die generell als Stagnations- und Schrumpfungsphase wahrgenommen werden muss. Mit der Abnahme des Bevölkerungsumfangs ist logischerweise auch ein Rückgang der potenziellen Nutzer von Daseinsvorsorgeleistungen verbunden. Dies bedeutet, dass weniger Nutzer die vorgehaltenen Infrastruktureinrichtungen in Anspruch nehmen und deren Auslastungsgrad zu sinken beginnt. Vor diesem

---

<sup>12</sup> In einigen Leistungsbereichen waren allerdings auch in der Vergangenheit bereits Rückgänge aufgrund veränderten Nutzerverhaltens (z.B. geringerer Wasserverbrauch pro Kopf) zu beobachten. Diese Rückgänge fielen jedoch aufgrund der steigenden Bevölkerungszahlen bislang nicht besonders ins Gewicht.

Hintergrund ist anzunehmen, dass insbesondere solche Leistungen der Daseinsvorsorge unter erheblichen Anpassungsdruck aufgrund des Bevölkerungsrückgangs geraten dürfen, die nicht durch flexible Lösungen umgewidmet werden können (z. B. Umbaumaßnahmen von Schulgebäuden und Neunutzung als Pflegeeinrichtung) und bei denen das Alter der Nutzer keine besondere Rolle spielt. Dies ist v. a. bei den altersunabhängigen Dienstleistungen der Ver- und Entsorgungswirtschaft der Fall. Signifikante Unterschiede im Wasser- oder Energieverbrauch unterschiedlicher Altersgruppen sind nicht unbedingt zu erwarten bzw. sind bislang nicht empirisch zu belegen (Tietz 2006: 158). Von wesentlich größerer Bedeutung ist jedenfalls der quantitative Rückgang der Nutzerzahlen.

Geht die Bevölkerungszahl zurück, wird auch der Wasser- und Energieverbrauch, das Abwasser- und Müllaufkommen sowie der Bedarf an sozialen Einrichtungen rückläufig sein, es sei denn, das Nutzerverhalten ändert sich maßgeblich. Gegenwärtig sieht es allerdings nicht danach aus, als dass rückläufige Nutzerzahlen durch einen steigenden Pro-Kopf-Verbrauch oder ein höheres Pro-Kopf-Aufkommen kompensiert werden würden. Im Gegenteil ist eher davon auszugehen, dass sich der Trend zu sparsamem und verantwortungsbewusstem Umgang mit den verfügbaren Ressourcen auch infolge langfristig steigender Energiepreise sowie zusätzlicher Einsparpotenziale und technischer Innovationen weiter fortsetzt. Beispielhaft sei hier nur das trotz der bisherigen Bevölkerungszuwächse leicht rückläufige Aufkommen beim Siedlungsmüll angeführt (Umweltbundesamt 2006).

In dieser Situation müsste vornehmlich das Angebot an eine rückläufige Nachfrage angepasst werden. Jedoch ist im Gegensatz zur produktorientierten Wirtschaft diese Angebotsanpassung nicht ohne Schwierigkeiten zu bewältigen. Da die Leistungen der Daseinsvorsorge, wie oben dargestellt, überwiegend durch infrastrukturelle Einrichtungen erbracht werden, diese jedoch über die Jahrzehnte gewachsen und vorwiegend ortsgebunden fest installiert sind, wäre eine Reduzierung des Angebots auch mit der Stilllegung von Infrastruktureinrichtungen und mit Rückbaumaßnahmen verknüpft. Derartige Maßnahmen sind jedoch in hohem Maße politisch inopportun, gesellschaftlich unpopulär und nicht zuletzt kostenintensiv.

Quantitative Auswirkungen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs werden sich für alle Kernleistungen der Daseinsvorsorge und in der Konsequenz sowohl für die punktuellen als auch die lineare Dimension der Infrastruktur ergeben. Denn eine rückläufige Bevölkerungszahl zieht in siedlungsstruktureller Hinsicht eine durchschnittlich niedrigere Belegungsdichte vorhandener Wohngebäude und damit generell eine sinkende Bevölkerungsdichte nach sich. Da der Rückgang der Bevölkerungszahlen aufgrund bestehender Eigentumsverhältnisse und der Trägheit der Systeme nicht in dem Maß mit einem Rückbau begleitet werden kann wie sich dies umgekehrt während der Wachstumsphase darstellt, sind sinkende Auslastungsgrade bzw. eine für eine kleiner werdende Nutzergruppe zu großzügig dimensionierte Infrastruktur die Folge. Dabei sind die Systeme i. d. R. ohnehin schon großzügiger dimensioniert, da sie vorsorglich auf einen stetigen Bedarfszuwachs und für eine zusätzliche Anlagenerweiterung ausgelegt sind (Tietz 2006: 155).

Während jedoch – sieht man von politischen Widerständen einmal ab – punktuelle infrastrukturelle Einrichtungen (wie z. B. Schulen) bei einer Unterschreitung des tragfähigen Auslastungsgrads relativ einfach geschlossen und räumlich an anderer Stelle konzentriert werden können, sodass die Nutzer „lediglich“ weitere Wegstrecken in Kauf nehmen müssen, können die leitungsbezogenen Daseinsvorsorgeleistungen der Ver- und Entsorgungswirtschaft nicht durch Konzentrationsprozesse an schrumpfende Nutzerzah-

len angepasst werden. Dies stellt sich dabei sowohl für die punktuelle Dimension der Ver- und Entsorgungswirtschaft (z. B. Kläranlagen, Umspannwerke) als auch für die lineare Dimension (Leitungen, Netze) so dar, wobei sich die lineare Dimension, also die netzgebundene technische Infrastruktur, als wesentlich demographieanfälliger zeigt. Denn so wird diese aufgrund der bereits getätigten Investitionen und der langen Abschreibungszeiten auch dann noch aufrechterhalten (=gewährleistet) werden, wenn die Tragfähigkeitsgrenze z. T. deutlich unterschritten wird. Die Frage, die sich dann freilich stellt, ist die der Versorgungsqualität und der damit verbundenen Betriebskosten.

Denn behält man die leistungsbedingten technischen Qualitätsstandards und rechtlichen Normen (Hygiene, Versorgungssicherheit, Betriebssicherheit, umweltfreundlicher Betrieb) bei, so sind aufgrund der quantitativen Bevölkerungsrückgänge insbesondere für die netzgebundene Infrastruktur zum Teil massive Auswirkungen zu erwarten. Zwei technische Merkmale sind für eine Betrachtung im Zusammenhang mit dem Rückgang von Nutzerzahlen entscheidend (Tietz 2006: 156):

- die *Mindestkapazität* (entscheidend für einen ordnungsgemäßen Betrieb) und
- das *Teillastverhalten* (entscheidend für die Zusatzkosten bei Unterauslastung).

Geht man von einer unveränderten Rechtslage und von einer Beibehaltung der Qualitätsstandards aus, so ergeben sich für Unterauslastungen bezüglich der Energieversorgung, Gasversorgung, Fernwärmeversorgung, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und die Abfallentsorgung unterschiedliche Problemstellungen und hierauf angepasste Lösungsansätze. Technische Maßnahmen müssen dann aufgrund des sinkenden Nutzerpotenzials ergriffen werden. Diese können wiederum unterschieden werden in betriebstechnische Maßnahmen einerseits und investive Maßnahmen andererseits.

Am geringsten fallen die Probleme noch für die Energieversorgungswirtschaft aus, denn im Betrieb müssen lediglich Schaltzustände verändert werden. Kabel sowie Trafostationen können, müssen jedoch technisch und nicht baulich angepasst werden. Die nicht ausgenutzten Kapazitäten und deren Investitionen durch Überdimensionierung sind vergleichsweise niedrig (Tietz 2006: 159). Bei der Gasversorgung sieht dies ähnlich aus, wenngleich bei einem Nachfragerückgang investive Maßnahmen ergriffen und Leitungen sowie Druckregelungen angepasst oder stillgelegt werden müssen. Auf der betriebstechnischen Seite können Maßnahmen zur Netz- und Druckstufenänderung ergriffen werden. Ungünstig stellt sich die Situation für die Fernwärmeversorgung dar. Bei einem Rückgang der Nachfrage ist mit vergleichsweise umfangreichen investiven Maßnahmen zu reagieren, die im Einzelnen je nach Ausgangslage der Systeme den Rückbau bzw. die Stilllegung von Trassen und Wärmetauschstationen beinhalten können. Betriebstechnische Maßnahmen sind kaum möglich, da die Fernwärme ein zeitlich „vergängliches“ Gut ist und vergleichsweise schnell zum Verbraucher gelangen muss. Eine *kritische Masse* der Nutzerzahl ist somit für die Funktionalität des Systems immanent.

Den Leistungsbereich mit den größten Anpassungsschwierigkeiten stellt die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung dar. Denn deren Leitungen und Kanäle verlaufen fast ausnahmslos unterirdisch, weshalb investive Maßnahmen schnell extrem kostspielig werden. Gleichzeitig sind im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung durch Rückgänge der Nachfrage bzw. des Aufkommens gesundheitsgefährdende Situationen nur durch kostenintensive betriebstechnische Maßnahmen zu vermeiden, die auch aus ökologischer Sicht wenig erstrebenswert sind. Geht die Nachfrage nach Trinkwasser zurück, dann werden auf der betriebstechnischen Seite zur Vermeidung von Keimbildungen und zur Abwendung von Gesundheitsgefahren aufgrund der länge-

ren Verweildauer des Wassers in den Zuleitungsrohren Leitungsspülungen notwendig, die aufwendig aufbereitetes Trinkwasser in Anspruch nehmen. Ähnlich verhält es sich bei der Abwasserentsorgung. Die punktuelle Dimension der abwasserentsorgungsrelevanten Infrastruktur (Kläranlagen) ist bislang relativ dezentral organisiert. Konzentrationsprozesse sind aufgrund topographischer Situationen kaum möglich, denn so müssten Abwassermengen in großem Stil über räumliche Distanzen gepumpt werden. Ein derartig hoher technischer Aufwand wird eher die Ausnahme bleiben. Von wesentlich höherer Bedeutung ist jedoch auch im Abwasserbereich die lineare Dimension. Geht das Abwasseraufkommen weiter zurück, werden wiederum betriebstechnische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um einerseits den ordnungsgemäßen Betrieb der Kanalleitungen zu gewährleisten und andererseits Gesundheitsgefahren auszuschließen. Denn verringert sich das Abwasseraufkommen drastisch (auch infolge eines Rückgangs des Trinkwasserverbrauchs!), besteht die Gefahr, dass die Fließgeschwindigkeit und Fülltiefe nicht mehr ausreicht, um auch bei Trockenwetter den Schmutzfrachttransport sicherzustellen. Mit anderen Worten: Geht das Abwasseraufkommen zurück, können Bestandteile des im Abwasser enthaltenen Schmutzes in den Rohren verbleiben, was zu Verstopfungen und Fäulnis führen kann. Kanalspülungen bzw. -reinigungen würden dann erforderlich werden. Aufgrund der Maßnahmen zum sparsamen Umgang mit Trinkwasser waren solche Entwicklungen bereits in der Vergangenheit zu beobachten.<sup>13</sup>

Während in den dargestellten Fällen jeweils die lineare Dimension der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur die demographieanfälliger war, verhält es sich bei der Abfallwirtschaft umgekehrt. Die Leistungen der Abfallwirtschaft bestehen zum einen aus einem mobilen Leistungselement (Sammlung und Transport) und zum anderen aus einem stationären Leistungselement (Behandlung und Deponierung). Die mobile Dimension der Abfallwirtschaft ist dabei einfacher an ein rückläufiges Müllaufkommen anzupassen als die stationäre. Der größte Teil des Siedlungsmülls wird in Deutschland aufgrund rechtlicher Regelungen thermisch behandelt (TA Siedlungsabfall). Müllverbrennungsanlagen benötigen allerdings für ihre Funktionsfähigkeit eine relativ konstante Müllmenge. Geht das Aufkommen stark zurück, werden einzelne Anlagen geschlossen werden müssen, sofern kein Müllimport aus anderen Ländern stattfindet. Für das mobile Leistungselement erfordern rückläufige Aufkommen jedoch keine besonders umfangreichen Maßnahmen. Betriebstechnische Maßnahmen beschränken sich auf einen geringeren Sammlungs- und Transportaufwand bzw. weniger Fahrten mit Müllfahrzeugen. Der investive Aufwand ginge durch eine kleinere Müllfahrzeugflotte ebenfalls zurück. Insofern könnte sogar eine Kostenentlastung die Folge sein. Inwiefern sich dieser Vorteil in dünn besiedelten Räumen jedoch möglicherweise auch zum Nachteil geriert, hängt u. a. auch von den Treibstoffkosten ab und bleibt abzuwarten.

Die unterschiedlichen Anforderungen, Dimensionierungen und Betriebsweisen sowie die teilträumlich unterschiedlich ausgeprägten Nachfrageveränderungen lassen keine pauschale Aussage über Schwellen zu, ab denen betriebstechnische und/oder investive Maßnahmen erforderlich werden würden. Daneben bleibt zu betonen, dass der Gesetzgeber auch die Möglichkeit hat, den rechtlichen Rahmen zu verändern und solche Mindeststandards festzulegen, die unter der bisherigen Leistungsqualität liegen. Dennoch lassen sich Untersuchungen zufolge pauschalierende Aussagen treffen. So werden bei einem Verbrauchsrückgang von 20 % betriebstechnische Maßnahmen erforderlich; bei einem Rückgang um 50 % werden Anlagenstilllegungen unumgänglich (Tietz 2006: 170).

<sup>13</sup> Mit innovativen technischen Lösungen, wie etwa Toilettenspülungen mit geringerem Verbrauch, wassersparenden Haushaltsgeräten, Brauchwasserzisternensystemen und dergleichen mehr, bestehen bereits erste Erfahrungen.

### 5.1.2 Qualitative Auswirkungen durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur

Qualitative Auswirkungen aufgrund der Alterung der Bevölkerung sind insbesondere im sozialen Infrastrukturbereich zu erwarten. Denn während ein junger Mensch in ähnlichem Umfang Trinkwasser nachfragt wie dies ein älterer Mensch tut, werden einzelne infrastrukturelle Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausschließlich altersspezifisch nachgefragt. Diesbezüglich wären Einrichtungen für Kinder und Jugendliche einerseits und Einrichtungen für Senioren andererseits besonders zu betrachten. Letztendlich bewirken die qualitativen Auswirkungen durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur aber wiederum nur quantitative Nachfrageveränderungen – allerdings sind diese altersabhängig.

Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sind Kindergärten, Horte, Kinderkrippen, Grundschulen, Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien. An dieser Stelle soll nur der Elementarbereich angerissen werden.

Ursache der fortschreitenden Alterung der bayerischen Bevölkerung sind neben der steigenden Lebenserwartung insbesondere die seit längeren Zeiträumen konstant niedrigen Fertilitätsraten. Da jedoch die heutige Elterngeneration der geburtenstarken Jahrgänge das Alter der Familiengründung verlassen wird, ist mit einem weiteren Rückgang der absoluten Kinderzahlen im zweistelligen Prozentbereich bis 2025 zu rechnen. Das Netz der außerhäuslichen Betreuung von drei- bis sechsjährigen Kindern in Kindergärten war im Jahr 2000 so eng geknüpft, dass für nahezu jedes Kind in dieser Altersgruppe in unmittelbarer Nachbarschaft zu seinem Wohnsitz ein Kindergartenplatz zur Verfügung stand (Staatsinstitut für Familienforschung 2000: 21).

Allerdings werden sich die Rückgänge der Kinderzahlen ebenso in quantitativen Nachfragerückgängen bezüglich dieser Einrichtungen manifestieren. Um Auslastungsdefiziten und erhöhten Kosten zu begegnen, wird es auch hier in Zukunft zu Zusammenlegungen kommen. Schließungen einzelner Einrichtungen werden unvermeidbar werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Druck, Kindergärten aus Auslastungsgründen zu schließen und diese räumlich an anderen Standorten zusammenzufassen, nicht ganz so stark sein wird wie dies bei Schulen der Fall sein dürfte. Kleinkindern im Alter zwischen drei und sechs Jahren sind – im Gegensatz zu Schülern – weitere räumliche Distanzen schlicht nicht zuzumuten. Es wird daher vermutlich viel eher zu kleineren Gruppen und damit höheren finanziellen Beitragssätzen kommen. Die möglicherweise freiwerdenden räumlichen Kapazitäten können dabei den weiteren Ausbau der Hort- und Kinderkrippenplätze begünstigen und über diesen Weg eine finanzielle Entlastung bewirken. Im Bereich der Kleinkinderbetreuung (bis drei Jahre) und bei der Kinderganztagesbetreuung (bis sechs Jahre) besteht trotz der absehbaren rückläufigen Kinderzahlen und der Anstrengungen zum Ausbau solcher Angebote noch erheblicher Nachholbedarf. So können trotz der Steigerung der Platzzahlen um 35 % erst 14 % der Kinder im Alter bis drei Jahre mit einem Platz rechnen (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 2008).

Auf der anderen Seite ist durch den Alterungsprozess bzw. den Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung ein erhöhter Bedarf an seniorengerechten Infrastruktureinrichtungen zu erwarten. Doch der zukünftige Bedarf in der Altenhilfe kommt weniger dem quantitativen Anstieg der Senioren ab 65 Jahre zu als vielmehr der Zunahme der Altersgruppe der hochbetagten und damit oft hilfs- und pflegebedürftigen Menschen (Winkel 2006: 177). Es kann davon ausgegangen werden, dass mit der quantitativen Zunahme dieser Bevölkerungsgruppe auch die Demenzerkrankungsfälle in erheblichem Umfang zunehmen werden. Die Folge wäre ein massiver Anstieg der Nachfrage nach

Pflegeeinrichtungen. Damit stehen in Bayern die Landkreise und kreisfreien Städte als originär zuständige administrative Ebene vor zum Teil erheblichen Herausforderungen.

## 5.2 Herausforderungen an die bayerische Daseinsvorsorge der Zukunft

Es wird heute vielfach gefordert, dass die öffentliche Hand weitestgehend auf die eigene Leistungserbringung verzichten und sie privaten Unternehmen überlassen sollte (Poth-Mögele 2006: 116). Die Interessen der öffentlichen Hand sollten vielmehr grundsätzlich durch Verträge gesichert werden. Damit würden sich auch die Gemeinden ganz nach dem Verständnis des *Gewährleistungsstaats* auf die Sicherstellung und Gewährleistung des gewünschten bzw. rechtlich geforderten Leistungsangebots der Daseinsvorsorge beschränken.

Ein weiterer Rückzug des Staates und der Kommunen auf die Gewährleistung oder gar der gänzliche Verzicht auf die eigene Leistungserbringung kann sich als Lösung durchaus anbieten. Die Effizienz einer solchen Lösung wäre aber von Fall zu Fall nachzuweisen. Aus kommunaler Sicht ist zu berücksichtigen, dass eine flächendeckende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Selbstverwaltung gefährden kann (Poth-Mögele 2006: 116). Denn eine Privatisierung *um jeden Preis* bedeutet in der Konsequenz einen Verlust an gesellschaftlicher Gestaltungsfähigkeit und demokratischer Legitimation. So würde den Gemeinden – möglicherweise irreversibel – der Kontakt zur Leistungserstellung verloren gehen (Poth-Mögele 2006: 116). Es ist daher auch nicht davon auszugehen, dass die Europäische Union in dieser Hinsicht das Wettbewerbsrecht weiter zu Ungunsten der Unternehmen der öffentlichen Hand verschärfen wird.

Ob und inwiefern sich die globale Finanzkrise auch auf den Bereich der Daseinsvorsorge auswirken wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgesehen werden. Möglicherweise geraten die öffentlichen Haushalte unter noch stärkeren Druck und sehen sich in der Folge dazu gezwungen, weitere Leistungen der Daseinsvorsorge zu privatisieren. Möglicherweise steigt jedoch auch seitens der Öffentlichkeit der Druck auf die Politik, weitere Privatisierungen nicht mehr vorzunehmen. Für beide Wege gibt es ausreichend Anzeichen, sodass bezüglich der Frage nach Privatisierung oder Verstaatlichung weniger von einem *entweder/oder* die Rede sein kann als vielmehr von einem *sowohl/als auch*.

Das Bild der Daseinsvorsorgeorganisation in Bayern wird daher durch anhaltende ungebremste Liberalisierungsbestrebungen und die kontinuierlich verfolgte Privatisierungspolitik der öffentlichen Hand einerseits und durch das Eindringen der öffentlichen Hand in privatwirtschaftliche Betätigungsfelder andererseits weiter diffus bleiben.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass durch die zunehmende Bildung von Zweckverbänden und durch Aufgabenverlagerungen auf Gebietskörperschaften, denen die Betätigung auf dem betreffenden Feld übertragen wird, die eindeutige Zuordnung der Daseinsvorsorgebereiche unabhängig von der Frage nach der Erbringung in Eigenregie oder im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung schwer bleibt.

Diese Entwicklungen sind bei einem Blick in die Zukunft sicher nicht zu vernachlässigen, nehmen sich allerdings vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung als geradezu harmlos aus. Denn von wesentlich größerer Bedeutung sind die Herausforderungen in Form von Anpassungserfordernissen, die sich aufgrund der demographischen Veränderungen ergeben. Nachfragerückgänge einerseits und Nachfragezunahmen

<sup>14</sup> So bieten beispielsweise die Stadtwerke München mit ihrem Tochterunternehmen ›m-net‹ auch Telekommunikationsdienste an. Diese sind nach h.M. seit der Liberalisierung des Telekommunikationssektors jedoch ein Feld der Privatwirtschaft.

andererseits werden aufgrund der demographischen Entwicklung in bislang nicht beobachtetem Maß die Daseinsvorsorge der Zukunft bestimmen.

Grundsätzlich stehen in Bezug auf die Nachfrageveränderungen, die sich nicht nur infolge des Bevölkerungsrückgangs (Schrumpfung), sondern auch durch die Änderungen der Bevölkerungsstruktur (Alterung) ergeben, grundsätzlich verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung. Der einzige Leistungsbereich der Daseinsvorsorgeleistungen, der durch den demographischen Wandel eine generelle Nachfragezunahme erwarten lässt, ist das gesamte Leistungsspektrum der Altenbetreuung. Für diesen Sektor ist ein Zubau von infrastrukturellen Einrichtungen zu berücksichtigen.

Abseits dieser altersspezifisch sektoralen Nachfragezunahme wird die öffentliche Hand jedoch überwiegend mit Rückgängen bei der Nachfrage nach Daseinsvorsorgeleistungen konfrontiert werden. Um diese zu bewältigen, bestehen grundsätzlich sechs unterschiedliche Handlungsoptionen (Thrun 2003: 715; Winkel 2006: 184 ff.):

- *Zentralisierung bzw. Konzentration*  
Durch Konzentrationsprozesse, also durch die Zusammenlegung von unterausgelasteten Einrichtungen bei gleichzeitiger Schließung an anderer Stelle, kann durch ein erhöhtes Nutzerpotenzial die ökonomische Tragfähigkeit erreicht oder wiederhergestellt werden. Dabei werden allerdings komplementär möglicherweise Verbesserungen der Erreichbarkeit im hierdurch ausgedehnten Einzugsbereich notwendig.
- *Erhöhung der Erreichbarkeit*  
Über investive und/oder betriebstechnische Maßnahmen wird eine verbesserte Erreichbarkeit einer Infrastruktureinrichtung ermöglicht, die wiederum die Auslastung einer selbst unveränderten Einrichtung erhöht. Dies wird insbesondere dann erforderlich, wenn Einrichtungen an anderer Stelle geschlossen werden sollen.
- *Verkleinerung*  
Durch investive oder betriebstechnische Maßnahmen wird eine Leistung auf das für eine kleinere Nachfragergruppe adäquate Maß reduziert.
- *Dezentralisierung*  
Durch die Aufteilung in kleinere Infrastruktureinrichtungen wird die Effizienz des Gesamtsystems erhöht, wenn die Kosten der Anbindung unterausgelasteter Einrichtungen oder Nutzergruppen an die bestehende großräumige Infrastruktur zu hoch sind oder werden.
- *Temporär-mobile Ansätze und interkommunale Kooperation*  
Leistungen sind nur zu eingeschränkten Zeiträumen verfügbar, um durch die Senkung des Betriebsaufwandes eine Schließung zu vermeiden oder die Bedienung zu ermöglichen. In diesen Rahmen fällt auch die Möglichkeit zu verstärkter interkommunaler Kooperation. Durch die zeitlich befristete Verfügbarkeit von ein und derselben Leistung in unterschiedlichen Kommunen können hier Synergieeffekte erzielt werden, sodass Schließungen vermieden werden können.
- *Neustrukturierung oder Substitution*  
Durch eine neue Form der Aufgabenerfüllung bzw. durch die Erbringung der Leistung durch eine andere Einrichtung stehen Leistungen nach wie vor zur Verfügung.

Aufgrund der vielfältigen Ausgangslagen in den Teilräumen Bayerns, die sich durch teilweise große Unterschiede in Bezug auf die Bevölkerungsdichte, -struktur und -dynamik einerseits und in Bezug auf die Organisation der Daseinsvorsorge, die strategische Ausrichtung der kommunalen Daseinsvorsorge und auf die ökonomischen Rahmenbedingungen ihrer Träger andererseits auszeichnen, können keine pauschalisieren-



den Handlungsempfehlungen formuliert werden, die sich nicht in der Aufforderung zur rechtzeitigen inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Herausforderungen einer Daseinsvorsorge in Zeiten des demographischen Wandels erschöpfen würden. Es wird daher sowohl für die Träger der Daseinsvorsorge als auch für die Politik und Verwaltung darauf ankommen, aus den Instrumenten und Handlungsoptionen einen auf die jeweilige lokale Situation abgestimmten *Instrumentenmix* zusammenzustellen.

## Literatur

- Bardt, H.; Fuest, W. (2007): Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. In: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 34. Jg., Heft 3, S. 1-10.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2008): Pressemitteilung vom 28. Juli 2008. Online unter: <http://www.stmas.bayern.de/cgi-bin/pm.pl?PM=0807-429.htm>, Zugriff am 09.11.2008.
- Beckstein, G. (2005): Die demografische Entwicklung – eine Herausforderung für Staat und Kommunen. In: Politische Studien 399, S. 15-23.
- Bocklet, R. (2001): Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt, S. 11-24.
- Boysen, S.; Neukirchen, M. (2007): Europäisches Beihilferecht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge. Baden-Baden.
- Bracher, T.; Grabow, B.; Schneider, S. et al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Berlin. = Edition Difü, Nr. 4.
- Brandl, U. (2002): Die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge. In: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.): BayGT-Zeitung 1/2002. Online unter: <http://www.bay-gemeindetag.de/information/zeitung/2002/012002/bz012002b.htm>, Zugriff am 09.11.2008.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Bonn. = MORO-Informationen 2/1.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (o. J.): Glossar – Raumordnung. Online unter: <http://www.bmvbs.de/-,1582.20402/Glossar-Raumordnung.htm>, Zugriff am 09.11.2008.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Berlin/Bonn.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (2000): Deckmantel Daseinsvorsorge: Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher. Berlin.
- Denninger, E. (2001): Resümee. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt, S. 167-175.
- Dohmen, F.; Jung, A. (2008): Wie viel Staat braucht das Land? In: DER SPIEGEL 1/2008, S. 58-60.
- Dohmen, F.; Kerbusk, K.-P. (2007): Energiepreise – Kartell der Abkassierer. In: DER SPIEGEL online vom 05.11.2007 auf: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,515368,00.html>, Zugriff am 09.11.2008.
- Dreher, M. (2001): Die Privatisierung der Daseinsvorsorge – Vergabe- und gemeindewirtschaftliche Grenzen. In: Oldiges, M. (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Baden-Baden, S. 33-48.
- Eichhorn, P. (2005): Plädoyer für Pluralismus und kommunale Selbstverwaltung. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb. Berlin, S. 193-195. = Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 22.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 17-40.
- Forsthoff, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart.
- Forsthoff, E. (1958): Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Köln.
- Frey, R. (2005): Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 469-475.
- Fuchs, T. (2005): Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge. Online unter: <http://delegibus.com/2005,11.pdf>, Zugriff am 09.11.2008.
- Gehrt, H. (2007): Der letzte Gang zum Amt. In: Behörden Spiegel Nr. XII, 23. Jg., 50. Woche, S. 3.

- Geue, H. (2007): Wie viel Staat darf's sein? In: DIE ZEIT Nr. 46 vom 08.11.2007, S. 10.
- Gröttrup, H. (1976): Die kommunale Leistungsverwaltung. Stuttgart.
- Grüll, F. (1962): Handbuch für leitende Angestellte, Band 2: Daseinsvorsorge – Psychologie – Betriebsorganisation. Heidelberg.
- Gutsche, J.-M.; Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Schiller, G. (2008): Diskursive Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 127-140.
- Held, F. W. (2001): Wir erinnern uns: Wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre. In: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Tagungsbericht. Düsseldorf, S. 63-67, Online unter: [http://www.im.nrw.de/imshop/-shopdocs/forum\\_ka.pdf](http://www.im.nrw.de/imshop/-shopdocs/forum_ka.pdf), Zugriff am 09.11.2008.
- Hellermann, J. (2000): Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Tübingen.
- Hellermann, J. (2001a): Mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge im gemeinschaftlichen Binnenmarkt. In: Der Landkreis, 71. Jg., S. 434-437.
- Hellermann, J. (2001b): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt, S. 78-100.
- Hellermann, J. (2001c): Privatisierung und kommunale Selbstverwaltung. In: Oldiges, M. (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Baden-Baden, S. 19-31.
- Jellinghaus, L. (2006): Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Frankfurt am Main.
- Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur. Tübingen.
- Kegelmann, J. (2007): New Public Management. Wiesbaden.
- Kingreen, T. (2002): Die sozialen Sicherungssysteme als Elemente der Daseinsvorsorge in Europa. In: Hrbek, R.; Nettesheim, M. (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge. Baden-Baden, S. 96-117. = Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 25.
- Knauff, M. (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Berlin.
- Kocks, M. (2003): Der demographische Wandel in Deutschland und Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, S. I-V.
- Leibfried, S. (2001): Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt, S. 158-166.
- Mäding, H. (2002): Vorwort. In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin, S. 5. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37.
- Mensch, K. (2003): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? Darmstadt.
- Meyer-Timpe, U. (2006): Begehrter Müll. In: DIE ZEIT online vom 22.06.2006.
- Miegel, M. (2003): Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? Darmstadt, S. 28-37.
- Müller, B. (2004): Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg., Heft 1, S. 5-13.
- Oldiges, M. (2001): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. In: Oldiges, M. (Hrsg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Baden-Baden, S. 15-18.
- Poth-Mögele, A. (2006): Rechtssicherheit für Kommunen schaffen. Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa. In: Stadt und Gemeinde, Heft 4, S. 115-117.
- Reusch, H.-C. (1970): Gemeindliche Rechtspflichten auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge. Bonn.
- Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Planung neu denken Band 1. Dortmund, S. 129-145.
- Ronellenfisch, M. (2003): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff – Aktuelle Entwicklungen im nationalen und europäischen Recht. In: Blümel, W. (Hrsg.): Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlaß des 100. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst Forsthoff. Berlin, S. 53-114.
- Ronellenfisch, M. (2005): Daseinsvorsorge ist originär staatliche Aufgabe. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb. Berlin, S. 201-202. = Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 22.

- Rüfner, W. (1967): Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung. Berlin.
- Scheidemann, D. (1991): Der Begriff Daseinsvorsorge – Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs. Göttingen. = Göttinger politikwissenschaftliche Forschungen, Band 5.
- Schmid, K.-P. (2006): Alles muss raus. In: DIE ZEIT online vom 22.06.2006.
- Schnappauf, W. (2005): Chancen und Risiken von Liberalisierung und Privatisierung bei Leistungen der Daseinsvorsorge. Online unter: <http://www.stmugv.bayern.de/aktuell/reden/detailansicht.htm?tid=8166>, Zugriff am 09.11.2008.
- Schneider, K.; Lippert, I. (2005): Die Privatisierung der Daseinsvorsorge in Europa. In: AWW-Informationen, Heft 3, S. 4-6.
- Scholz, R. (2007): Mehr Wettbewerb stärkt die Daseinsvorsorge, Vortrag auf der BDI/BDE-Veranstaltung Dienstleistungen mit Zukunft am 03.07.2007. Online unter: [http://www.bdi.eu/Dokumente/OeA-Verteidigung/Vortrag\\_Prof\\_Scholz\\_-\\_BDI\\_Veranstaltung070703.pdf](http://www.bdi.eu/Dokumente/OeA-Verteidigung/Vortrag_Prof_Scholz_-_BDI_Veranstaltung070703.pdf), Zugriff am 09.11.2008.
- Schöneich, M. (2001): Das Beispiel der Wasserversorgung in der Diskussion um Daseinsvorsorge. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt, S. 143-157.
- Schulz-Nieswandt, F. (2005): Daseinsvorsorge und europäisches Wettbewerbsregime. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb. Berlin, S. 12-24. = Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 22.
- Staatsinstitut für Familienforschung (2000): ifb-Familienreport Bayern 2000. Zur Lage der Familie in Bayern. Bamberg. = ifb-Materialien 6-2000.
- Sternberg, M. (2002): Strukturwandel der kommunalen Daseinsvorsorge. In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin, S. 207-219. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37.
- Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, S. 709-717.
- Thum, M.; Fester, T.; Kappeler, A.; Seitz, H. (2005): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen. München. = ifo dresden studien 37.
- Tietz, H.-P. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Hannover, S. 154-171. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226.
- Ude, C. (2007): Wie viel Kommune brauchen wir? – Kommunale Daseinsvorsorge im Wandel. Rede von Oberbürgermeister Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages, zur SGK-Fachkonferenz „Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge“ am 23./24.März 2007 in Mannheim. Online unter: [http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1715902/Ude\\_070323\\_Rede\\_Daseinsvorsorge.pdf](http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1715902/Ude_070323_Rede_Daseinsvorsorge.pdf), Zugriff am 09.11.2008.
- Umweltbundesamt (2006): Abfallstatistik 2006. Online unter: <http://www.umweltbundesamt.de/abfallwirtschaft/abfallstatistik/index.htm>, Zugriff am 09.11.2008.
- Vesper, D. (2002): Kommunale Handlungsspielräume in alloktionstheoretischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive. In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin, S. 151-174. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37.
- Werner, J.; Schaafkamp, C. (2002): Daseinsvorsorge im Wettbewerb – quo vadis öffentlicher Personennahverkehr? In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin, S. 127-150. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 37.
- Winkel, R. (2006): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Hannover, S. 172-191. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226.
- Winkel, R. (2008): Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 41-47.
- Wirth, P.; Bose, M. (2007): Schrumpfung an der Peripherie. München.